

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

ÁREA DE ESPECIALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

**JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: ANÁLISE E PROPOSIÇÕES DE
APERFEIÇOAMENTO ACERCA DA ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE APOIO
TÉCNICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA**

037.433.329-73

Florianópolis

2023

PROPOSTA DE PESQUISA:
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: ANÁLISE E PROPOSIÇÕES DE
APERFEIÇOAMENTO ACERCA DA ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE APOIO
TÉCNICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

1. INTRODUÇÃO

A judicialização da saúde no Brasil vem aumentando exponencialmente o número de demandas judiciais relacionadas ao acesso a tratamentos médicos, medicamentos, procedimentos e outros recursos associados à saúde. Esse fenômeno tem se tornado uma preocupação significativa no sistema de saúde brasileiro, uma vez que envolve a intervenção do Poder Judiciário em questões que normalmente seriam tratadas no âmbito administrativo ou político.

Se por um norte o Estado, enquanto responsável pela execução das políticas públicas, e condicionado pela Carta Magna de 1988, deve ser o provedor de uma saúde universalizada, por outro, a criação de precedentes individuais que podem não ser aplicáveis a todos gera um risco de desequilíbrio nos recursos destinados à saúde.

Em Santa Catarina este cenário não é diferente. Em notícia recente divulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a estimativa é que o pagamento de procedimentos e recursos demandados por via judicial atinja 500 milhões de reais até o final do ano de 2023, sendo a curva de gastos ascendente ano após ano (ALESC, 2023).

Para lidar com esse fenômeno, é essencial buscar soluções que melhorem a eficiência do sistema de saúde, garantam o acesso igualitário a tratamentos necessários e reduzam a necessidade de intervenção judicial nas questões de saúde.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou, por meio das Resoluções n. 238, de 6 de setembro de 2016 (CNJ, 2016), e n. 388, de 13 de abril de 2021 (CNJ, 2021), a criação de Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário - NATJUS nos Tribunais de Justiça dos órgãos de federação, com o objetivo de disponibilizar notas técnicas realizadas por especialistas da área de saúde, que sirvam tanto como subsídios para a decisão nos processos judiciais, quanto para uma solução consensual pré-processual.

Na justiça estadual catarinense, essa atuação dá-se por meio do Convênio n. 174/2015, realizado entre o Poder Judiciário e a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (PJSC, 2015). Em que pese ter sido criado no ano de 2015, ainda hoje a atuação do NATJUS catarinense encontra-se restrita a algumas regiões do Estado, urgindo pela revisão e expansão das atividades.

A partir do cenário exposto, surge o objetivo do presente projeto de pesquisa, que é de propor alternativas para o aperfeiçoamento da atuação do NATJUS na esfera da justiça estadual de Santa Catarina, auxiliando no enfrentamento, como consequência, do desafio da judicialização da saúde no território catarinense.

2. JUSTIFICATIVA

A judicialização da saúde apresenta desafios bastante complexos que afetam diretamente a sociedade. Pesquisar sobre este fenômeno, portanto, mostra-se como caminho crucial para o enfrentamento das mazelas associadas a esta prática.

Dentre as principais justificativas, cita-se que os resultados desta pesquisa podem auxiliar na avaliação da eficácia das políticas públicas atuais, notadamente no âmbito do Poder Judiciário de Santa Catarina, e na sugestão de seu aperfeiçoamento. Isso pode incluir a identificação de áreas que requerem investimentos adicionais, melhorias na gestão de recursos, bem como a implementação de medidas preventivas para reduzir a judicialização.

Ademais, é cediço que a judicialização da saúde causa significativos impactos econômicos, notadamente os relacionados ao custo das decisões judiciais que obrigam o Estado a fornecer tratamentos ou medicamentos específicos. A pesquisa pode analisar o impacto financeiro das citadas decisões e propor soluções que auxiliem no equilíbrio da promoção da saúde à população com a sustentabilidade econômica.

Dessa forma, compreender a judicialização da saúde pode inspirar a pesquisa e o desenvolvimento de alternativas eficazes para resolver os litígios e garantir o acesso à saúde, sem sobrecarregar o sistema judicial.

Pela perspectiva profissional, pesquisar sobre o tema proposto será de extrema importância na compreensão deste fenômeno, o que permitirá subsidiar informações para a

elaboração de propostas de reformulação das políticas públicas institucionais relacionadas à judicialização da saúde.

O estudo nesta área permitirá identificar os desafios enfrentados na atuação jurisdicional dos processos relacionados ao direito à saúde. Ao compreender tais desafios, será possível identificar oportunidades de melhorias, propor estratégias para superá-los e aperfeiçoar a atuação judicial nesta temática.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A área de conhecimento e disciplina acadêmica conhecida como “política pública” teve suas origens nos Estados Unidos da América, local em que a concentração da pesquisa enfatizou sobretudo a ação dos governos como principal executor das políticas públicas. Esse enfoque rompeu com a tradição europeia de estudos e pesquisas mais focados na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2006).

Durante o contexto da Guerra Fria, a política pública foi introduzida como ferramenta das decisões do governo, valorizando o sistema técnico-científico no enfrentamento dos problemas à época (SOUZA, 2006).

Quanto à conceituação de política pública, embora não haja uma definição única sobre o tema na literatura especializada, é possível identificar alguns questionamentos fundamentais em sua definição.

Saravia e Ferrarezi (2006) conceituam política pública como um conjunto de decisões públicas orientadas à manutenção do equilíbrio social ou à introdução de desequilíbrios destinados à modificação da realidade então existente. Em uma abordagem mais operacional, os autores a definem como um fluxo de decisões públicas, sejam por ações ou omissões, sejam preventivas ou corretivas, com a finalidade de manter ou alterar a realidade de um ou vários setores da vida social.

Para Souza (2006), política pública pode ser resumida como a área de conhecimento que procura colocar o governo em ação, analisar essas ações e, quando necessário, propor as mudanças necessárias.

Secchi (2013), por sua vez, define política pública como uma diretriz, que pode ocorrer por meio da atividade ou passividade de alguém, para o enfrentamento de um problema público.

A partir dessas definições, mostra-se possível identificar alguns dos principais questionamentos realizados pela literatura acerca da conceituação do termo.

O primeiro relaciona-se com a compreensão de que o protagonismo da política pública pode ser exercido apenas pelo monopólio de atores estatais (abordagem estatista) em contraponto à noção de que também os atores não estatais - como organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais - podem exercê-las (abordagem multicêntrica). O segundo diz respeito à possibilidade de a política pública materializar-se não somente pela escolha de fazer algo, mas também pela omissão ou negligência em relação a um problema público. E o terceiro opõe os teóricos que defendem que as políticas públicas situam-se somente no nível de macrodiretrizes estratégicas, enquanto outros compreendem que as diretrizes de nível intermediário e operacional também compõem as políticas públicas. (SECCHI, 2013).

Em que pese as divergências em sua definição, é inegável a importância das políticas públicas na economia e nas sociedades, “daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”. (SOUZA, 2006).

No que se refere à materialização de seus efeitos, as instituições desempenham um papel central para que as ideias tornem-se realidade e as soluções dos problemas sejam efetivadas perante a sociedade, razão pela qual as instituições merecem uma atenção especial no estudo das políticas públicas.

Com efeito, este é o entendimento de Saravia e Ferrarezi (2006), que esclarecem que as instituições são responsáveis por emanar ou condicionar as principais decisões, impregnando seus estilos na formatação das políticas públicas. Por essa razão, sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que devem ser considerados na configuração da política.

Neste contexto, chega-se a uma das áreas de maior relevância na efetivação de política pública pelo Estado e por suas instituições e que é tema central do presente projeto de pesquisa: o direito à saúde.

Consagrado no art. 196 da Constituição Federal de 1998 como universal e imperativo, o direito à saúde é compreendido como capaz de ser reivindicado perante o Poder Judiciário por todo sujeito titular desse direito, com o objetivo de, uma vez verificada a inércia ou incapacidade dos executores das políticas públicas em concretizar o direito à saúde, promover-se a necessária intervenção judicial e o restabelecimento da ordem constitucional (SOARES, 2021).

De fato, apesar de a conquista do direito à saúde como dever do Estado estar assegurada há mais de 35 anos pela Carta Magna, essa realidade, por motivos diversos, não se traduz em acesso amplo e irrestrito a bens e serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). É nesse contexto que os cidadãos recorrem ao Poder Judiciário todos os anos demandando do Estado o cumprimento do preceito constitucional, sendo a hipossuficiência econômica e o estado de urgência as principais causas dos pedidos (OLIVEIRA *et al*, 2015).

Ventura *et al* (2010) explica que:

“no contexto democrático contemporâneo, o fenômeno da judicialização da saúde expressa reivindicações e modos de atuação legítimos de cidadãos e instituições, para a garantia e promoção dos direitos de cidadania amplamente afirmados nas leis internacionais e nacionais. O fenômeno envolve aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, que vão muito além de seu componente jurídico e de gestão de serviços públicos”.

No entanto, de forma geral, os estudos sobre a judicialização da saúde também sugerem que estas ações judiciais geram efeitos negativos na governabilidade e gestão das políticas públicas de saúde, sendo que uma das principais razões é que:

“este tipo de intervenção no SUS aprofundaria as iniquidades no acesso à saúde, privilegiando determinado segmento e indivíduos, com maior poder de reivindicação, em detrimento de outros, na medida em que necessidades individuais ou de grupos determinados seriam atendidas em prejuízo a necessidades de outros grupos e indivíduos” (VENTURA *et al*, 2010).

Aliado a isso, é notório que as ações relacionadas ao direito à saúde envolvem um alto grau de complexidade, o que exige a adoção de medidas de apoio aos magistrados para proferirem decisões mais técnicas e precisas.

Ciente deste cenário, o CNJ publicou as Resoluções n. 238, de 6 de setembro de 2016 (CNJ, 2016), e n. 388, de 13 de abril de 2021 (CNJ, 2021), dentre outros atos normativos, orientando os Tribunais de Justiça Estaduais e Federais a criarem Núcleos de Apoio Técnico

do Poder Judiciário em suas respectivas estruturas, com o intuito de expedirem notas técnicas, a serem realizadas por profissionais da área de saúde, para auxiliarem os magistrados nas tomadas de decisão referentes aos processos de direito à saúde.

Na justiça estadual catarinense, o NATJUS foi criado pelo Convênio n. 174/2015, celebrado entre o Poder Judiciário e a Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina (PJSC, 2015). Apesar de criado no ano de 2015 como um projeto piloto, o NATJUS abrange atualmente apenas 22 das 112 comarcas espalhadas pelo Estado, demonstrando a necessidade de se analisar os resultados de sua atuação e pensar estratégias para expansão a todo o território catarinense, tema este que será objeto de pesquisa da presente proposta.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa será realizada no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nas Comarcas atualmente atendidas pelo NATJUS, bem como nos órgãos responsáveis pela elaboração das notas técnicas, como a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina.

O público-alvo a ser envolvido é composto por magistrados, servidores e profissionais da área da saúde. Objetiva-se separar o público em subgrupos de forma a obter-se as informações necessárias e adequadas para cada esfera de atuação.

Com o intuito de se obter os dados e informações relevantes para os fins deste projeto, pretende-se realizar técnicas de pesquisa, como a elaboração de questionários, entrevistas e a análise de dados a serem extraídos a partir dos painéis de *Business Intelligence - BI* do Poder Judiciário de Santa Catarina, assim como de documentos oficiais das entidades nacionais, citando-se como exemplo o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça.

De posse dos dados e informações coletados nas etapas anteriores, pretende-se utilizar técnicas para auxiliar na detecção dos principais problemas relacionados à atuação do NATJUS, identificar oportunidades de melhorias e propor ações para sua efetivação. Neste sentido, vislumbra-se a utilização de ferramentas como: o diagrama de Ishikawa, a fim de se identificar as causas raízes dos problemas selecionados; a matriz SWOT, para analisar os cenários e auxiliar nas tomadas de decisões; e a matriz de Eisenhower, de forma a auxiliar na priorização das ações.

5. VIABILIDADE / IMPLEMENTAÇÃO

Quanto à viabilidade de implementação dos resultados da presente pesquisa, analisar-se-á a seguir o cenário pelas perspectivas do planejamento estratégico do Poder Judiciário de Santa Catarina, do plano de gestão da instituição para o biênio 2024-2025 e das atribuições delegadas pela Presidência à Assessoria de Planejamento.

O planejamento estratégico do Poder Judiciário de Santa Catarina, elaborado para o sexênio 2021-2026, pugna pelo aprimoramento da prestação jurisdicional por meio da otimização da organização judiciária e da força de trabalho. No mesmo documento, há diretrizes no sentido de impulsionar a solução adequada de conflitos e promover a cultura da desjudicialização (PJSC, 2021). Sendo o NATJUS ferramenta que objetiva otimizar a organização judiciária, expedindo notas técnicas que auxiliem no aprimoramento das decisões judiciais e, ainda, incentivar a solução dos litígios por meios alternativos ao contencioso judicial, percebe-se completa aderência à estratégia institucional.

Quanto ao plano de gestão do biênio 2024-2025, recentemente construído com o apoio direto da Assessoria de Planejamento do Tribunal de Justiça, observa-se a previsão do fenômeno da judicialização da saúde como um ponto de atenção para o citado período, definindo, na diretriz n. 2 do eixo institucional, o NATJUS como programa a ser aperfeiçoado pela gestão, por meio de parcerias interinstitucionais.

Por fim, mister esclarecer que a Assessoria de Planejamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, órgão vinculado à Presidência deste órgão, possui dentre suas atribuições a de assessorar a elaboração, a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico, seguindo as diretrizes e as orientações do Presidente do Tribunal de Justiça, assim como gerenciar projetos estratégicos e otimizar os processos de trabalho. Nota-se que as orientações e propostas deste órgão servem de subsídio para as tomadas de decisões a nível estratégico da organização.

Neste contexto, entende-se que os resultados da presente pesquisa estão alinhados à estratégia da instituição e ao plano de gestão do próximo biênio, além de a Assessoria de Planejamento ser órgão incumbido de auxiliar na tomada de decisões estratégicas da Administração, cenário que propicia a implementação dos resultados da presente pesquisa no âmbito institucional.

6. CRONOGRAMA

	2024				2025			
ATIVIDADE	1º T R I	2º T R I	3º T R I	4º T R I	1º T R I	2º T R I	3º T R I	4º T R I
Disciplinas curriculares	X	X	X	X	X	X		
Pesquisa bibliográfica	X	X	X	X				
Redação do capítulo 1					X			
Revisão					X			
Redação do capítulo 2						X		
Revisão						X		
Redação do capítulo 3							X	
Revisão							X	
Redação da Conclusão e Introdução								X
Revisão metodológica e ortográfica								X
Entrega da pesquisa								X

7. REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA - ALESC, 2023. **SES faz prestação de contas do 2º quadrimestre e destaca desafios do setor.** Agência AL, 2023.

Disponível em:

https://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/ses-faz-prestacao-de-contas-do-2-q-uadrimestre-e-destaca-dos-desafios-do-se. Acesso em: 30 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Resolução n. 238, de 6 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde e outras providências. Brasília, 2016. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Resolução n. 388, de 13 de abril de 2021. Brasília, 2021.** Dispõe sobre a reestruturação dos Comitês Estaduais de Saúde, fixados pela Resolução CNJ no 238/2016, e dá outras providências. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3868>. Acesso em: 30 nov. 2023.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco.(orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: UnB, 2009.

OLIVEIRA, Maria dos Remédios Mendes *et al.* Judicialização da saúde: para onde caminham as produções científicas?. **Saúde em Debate**, v. 39, p. 525-535, 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/MXQmGQRJDVhFXrtDgj3sFwd/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA - PJSC. **Convênio n. 174/ 2015 e aditivos.** Tem por objeto a criação e a instalação de um projeto piloto do Núcleo de Apoio Técnico/SC - NAT/SC. Processo administrativo n. 0020925-75.2023.8.24.0710. Florianópolis, 2015.

Disponível em: <https://sei.tjsc.jus.br/sei/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas; coletânea**. Brasília:

ENAP, 2006. 2 v. Disponível em:

https://gestaopublica.vgd.ifmt.edu.br/media/filer_public/ce/a0/cea030e8-9269-4743-af55-04a2bcb52b9e/coletanea_enrique_saravia_volume_1.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2^a

ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Eduardo Jonas. **Judicialização do Direito à Saúde: reflexos da atuação do núcleo de apoio técnico na qualificação das decisões e redução das demandas judiciais no estado de Santa Catarina**. Tese (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Florianópolis, 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 30 nov. 2023.

VENTURA, Miriam et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 20, p. 77-100, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/physis/a/35xXdQXR9JrdvpPmtkktL9F/#>. Acesso em: 30 nov. 2023.